

第3節 鎌倉地域における渋滞問題と TDM 施策

増田 渚

1. 日本国内の渋滞問題の現状

日本国内では、平成8年にひと世帯当たりの自家用車の普及台数が1,000台を超え、平成18年には過去最高の普及台数である、1,112台に達し、途中減少傾向はあったものの、平成22年は1,080台と、自家用車は一家に一台が当たり前となってきた¹。

しかし、自動車の利便性の弊害として、観光名所では、休日や大型連休を中心に慢性的な交通渋滞が問題となり、行政側がその解決策を模索しなければならない状況が発生する。渋滞によって、人々の時間が損失されると考えると交通の目的が商業やレジャーなどそれぞれ異なるとしても大きな被害であることには変わりない。また渋滞は経済的損失を生み出すだけでなく、小刻みな発進-加速-減速-停止を繰り返すことにより燃費を悪化させ、二酸化炭素の排出量の増加にもつながる。

つまり、渋滞は環境汚染を引き起こすため、地域の問題にとどまらず、日本の、地球全体の問題に直結しているとも言えるのである。実際、走行速度が時速30kmから15kmに低下すると二酸化炭素排出量は30%増加することが国土交通省から報告されている。

国民的課題でもあるといえる渋滞問題の解決策は大きく二つにわけられ、ひとつは「交通容量の拡大」、もうひとつは「交通需要の調整」である。このうち、後者の代表的なものとしてとりあげられるのが、交通需要マネジメント（交通需要管理 =Transportation Demand Management、以下「TDM」という）施策である。本稿では、近年、慢性的な交通渋滞が深刻化している神奈川県鎌倉地域における TDM 施策から、交通渋滞が引き起こす問題や、それに対する行政の対応、市民の声などに注目し、今後自家用車のさらなる普及とともに増えると予想される交通渋滞への効果的な対策について論じていきたい。

2. 鎌倉市の概要

鎌倉市は、神奈川県三浦半島西側の付け根に位置し、南は相模湾に面している。三方が低い山で囲まれ海に面する地であるため、かつては幕府が置かれ政権の要の地であった。人口173,485人、世帯数73,582世帯²、年間観光客数は2,300万人³を超え、国内有数の観光地として有名である。

休日ともなれば、慢性的な交通渋滞により緊急車両や公共交通の運行を妨げてしまうこともある。一方で、戦前・戦後の大規模な住宅開発により、東京近郊のベッドタウンとしての性格も持つ。平成22年度の国勢調査によると、東京特別区部への通勤率は23.5%、横浜市への通勤率は18.5%である。

¹ 財団法人 自動車検査登録情報協会 平成22年8月24日「マイカーの世帯当たり普及台数、4年連続減少」

² 平成26年6月現在の統計より。（鎌倉市 HP <http://www.city.kamakura.kanagawa.jp/> 平成26年06月29日 最終閲覧）

³ 平成25年度の延入込観光客数が2,308万人で、平成24年度の1,974万人を約334万人も上回り、前年度比17%の増加となった。（鎌倉市 HP 参照）

3. 鎌倉市の実状と問題点

鎌倉市を訪れる年間観光客 1,782 万人（平成 14 年）のうち、9 割以上は鎌倉地域を訪れる。観光目的の交通と通過交通により鎌倉地域では慢性的な交通渋滞が引き起こされ、時には路線バスの予定運行時間を 8 倍以上にさせ、市民生活に極めて深刻な問題を起こしている。

鎌倉地域の都市構造⁴は、鎌倉幕府の成立から 800 年以上が経過した今日でも大きな変貌を遂げずに残されている。さらに、歴史的遺産や自然環境の保全の観点から、新設道路の建設や既存道路の増幅がなされず、交通混雑の抜本的な解決策といえる道路整備は長期的展望のもとですすめていかなければならないのである。そのためには、この長期的な視点から対応する道路整備に並行し、短期的で、かつ、即効性のある解決策として TDM 施策という手法を用いた交通計画の策定が必要とされる。

しかし、TDM は自動車利用をコントロールすることであり、すべての自動車利用者にメリットが生じるとは限らない。そのため、行政の計画に対し、利用者である市民や観光客、商工業者に同意を求める方法では賛成の声ばかりではないことは予想するのは簡単であり、いかに行政と市民の意見を合わせられる施策を打ち出せるかが課題として挙げられる。

4. 解決策としての TDM

鎌倉地域の交通渋滞は休日を中心として発生していることから、観光目的による市外からの自動車の流入や通過が原因であると考えられる。そのため、渋滞解消のためには観光客の自動車に対する TDM 施策が求められる。そこで、以下に、すでに鎌倉市で実施されているパーク・アンド・ライドと、現在構想中であるロードプライシングというふたつの TDM に注目する。

まず、ひとつめのパーク・アンド・ライドについてである。パーク・アンド・ライドとは、自宅から最寄りの駅や停留所、目的地の手前まで自動車で行って駐車し、そこから公共交通機関を利用して目的地まで移動する方法である。自動車を使う時間が減るため、環境にやさしく、渋滞も少なくなり、時間どおりに目的地まで行くことができる。⁵

鎌倉地域では、江ノ島駅付近の江ノ島駐車場センター、和田塚駅・由比ヶ浜駅付近の県営由比ヶ浜地下駐車場、七里ヶ浜駅付近の七里ヶ浜海岸駐車場、稲村ヶ崎駅付近の稲村ヶ崎駐車場を拠点にパーク・アンド・ライドを実施している。いずれも江ノ島電鉄の駅であり、駐車場料金や、電車の利用料金が割引されるなどの特典が付いている。

鎌倉市役所のまちづくり景観部・交通計画課への質問の回答によると、パーク・アンド・ライドの施策の利用者は増加の傾向にはあるものの、交通渋滞の基本的な解決には至っていない。加えて、交通渋滞により、時刻表通りの運行が困難であり、利用者の方々に迷惑

⁴ 中世の鎌倉地域は、京都の朱雀大路をなぞらえ、造成された若宮大路が地域の中心を南北に約 1 km にわたり縦断し、その北端にある鶴岡八幡宮を起点として放射状に広がる形態となっていた。放射状に広がった道路の先には丘陵を削り取って造られた「切通し」と呼ばれる内外交通の要所があり、この切通しは 7 か所に限定され城塞都市鎌倉の砦にもなっていた。（鎌倉市 HP 鎌倉市地域交通計画研究会より）

⁵ 福岡県 HP <http://www.pref.fukuoka.lg.jp/contents/pandr.html> 2014/6/29 最終閲覧

をかけるとして由比ガ浜地下駐車場を発着するシャトルバス「フクちゃん号」を平成 26 年ゴールデンウィーク期間中運行していなかった。同様の理由で、1/4～成人の日、4 月第二日曜日、7 月～8 月も運休となっていた。(1/1～1/3、7 月～8 月是由比ガ浜を含む各駐車場でパーク・アンド・ライドが運用休止となっている。) このように、本来多くの観光客が訪れるため、バスが必要とされるはずの時期は交通渋滞が原因で運行できないという状態になっていたのだ。

続いて、ロードプライシングについてである。ロードプライシングとは、道路が非常に混雑している地域において、課金によって自動車交通量をコントロールし、道路をスムーズに走行できるようにする方策である。また、郊外の有料道路料金を低く設定することで、車の流れを誘導する。この施策は海外では事例があるものの、国内では研究中であり実施例がないため、鎌倉地域での取り組みは注目されている。

前に述べたように新たな道路の建設や、道路整備を行えば渋滞を緩和できるかもしれない。鎌倉市の歴史的環境の保全などを考慮すると時間とコストが多くかかることが予想されることに加え、2020 年の東京五輪の開催なども考えると、短期的で素早い対策が必要となるため、こういった TDM 施策が取り上げられることになったのだ。

5. 鎌倉ロードプライシングの概要

ロードプライシングの概要については前項目で述べたとおりである。平成 24 年に鎌倉市で行われた市民アンケートでは、全体の 4 割が鎌倉地域で生じている交通渋滞について「深刻であり対策が必要である。(耐え難いほど深刻)」と回答しており、「やや深刻であり、対策が必要。」と回答した人と合わせると、全体の 8 割もの人が鎌倉地域での交通渋滞になんらかの問題意識とを持っていて、対策の必要性を感じているという状況である⁶。鎌倉市では、地区交通計画の見直しや新たな施策について検討するために、平成 24 年 5 月、市長の諮問機関として、市民、商工業者、交通事業者、関係行政機関の職員、及び学識経験者で組織する、鎌倉市交通計画検討委員会（以下「検討委員会」という）と、下部委員会として鎌倉市交通計画検討委員会・専門部会を（以下「専門部会」という）を設置した。その中で平成 25 年 10 月から、交通渋滞の解決策の一つとして、鎌倉ロードプライシングの内容について検討を始めた。ロードプライシングの検討をはじめた理由として、市民アンケートの結果に加え、車の流入を抑制することにより、交通流が円滑になり交通量が増えるという考えもある、

鎌倉市のロードプライシングに対する基本的な考え方は、自動車を通さないということではなく、経済的手段によって選択制を与えることにより、休日の混雑にピーク時に、適正な交通量で地域内の車を動きやすくするというものである。同時に歩行環境の向上を図ることも目的とされている。

鎌倉ロードプライシングは検討中の項目が多くある。具体的にあげると、まず、混雑した地域を対象にするのか、混雑したルートやポイントを対象にするのかという対象エリアに関する点。年間を通じて最もバスの遅れが発生する 1 月と 11 月、ゴールデンウィークを中心とするか、年間を通じて比較的バスの遅れが発生する月を対象とするかという時期

⁶ 鎌倉市交通計画検討委員会・専門部会資料参照

や時間帯に関する点。また、課金対象に市民ははいるのか、お年寄りや体の不自由な方など車がなければ生活できない方への配慮はどうするかという点である。

徴収金の使途については、道路整備や公共交通のサービス向上に充てている諸外国に対し、鎌倉市では課金の一部を商業・観光振興に充てることも検討の一つとして考えている。

施策を決定するのは行政であるが、そのシステムを実際に利用するのは、鎌倉に住む市民であり、鎌倉を訪れる観光客であり、また鎌倉で仕事をする商工業者なのである。彼らの十分な理解と同意が得られない状態で、新しいシステムを実際に導入することはできない。鎌倉市では過去にロードプライシングの検討段階で、不確定の情報が広まったことで、市民・商工業者等に誤解を招くことがあった。そのため、誤解を招かぬように、専門部会で検討している内容や検討の経緯等を広く公表している。

6. 鎌倉市の課題とこれから

鎌倉といえば、平成25年の世界遺産文化遺産登録で、「武家の古都・鎌倉」がユネスコの諮問機関から「不登録」の評価を受けたことも記憶に新しい。「武家の古都・鎌倉」は「歴史的な重要性は十分説明されている」とされたが、社寺中心で遺跡が少なく、都市化が進んでいることも影響して「不登録」となった。渋滞のひどさも不登録の一因になったとも言われている。鎌倉市は、これまでも全く手を打ってこなかったわけではない。市周辺部に駐車する「パーク・アンド・ライド」や、バスや電車を自由に乗り降りできる「環境手形」の導入などが、すでに行われたのだが、いずれも市街地の渋滞を解消できるほどの特效薬とは言えない結果だった。こうした経緯からも、今回のロードプライシング導入はかなり実現性が高いように思われている。2020年の東京オリンピックまでに本格実施を目指しているだけに、力の入れようも違うのではないだろうか。

ただ、ロードプライシングを導入したからと言って、鎌倉地域の渋滞が解消されるとは限らない。そもそも、1000円程度の課金⁷で、観光客などが自家用車で乗り入れを躊躇するだろうか。ほとんどの観光客が「鎌倉への入場料が1000円になった」という感覚になるだけであり、遠方からやってきた人ならなおさら、自家用車で鎌倉地域への進入をやめるという決定には至らない可能性が高い。そうすると市内の渋滞は解消されず、バスなどの公共交通の定時性も確保されない。結局、渋滞は今のままで、台数分の1000円の税収増で終わってしまうのではないか。もちろん、税収増は悪いことではない。もともと鎌倉は市内に宿泊施設が少なく、日帰り観光が主流のため、観光客数のわりに市内にお金が落ちない、という問題点があった。観光客にきちんとお金を落としてもらうために1000円を徴収するのなら、それは一つの考え方である。しかし、やはり本気で渋滞を解消するとなると1000円は価格設定として安すぎるのではないか。間違いなく渋滞を解消するには、1万円くらいの価格設定にする必要があるかもしれない。それだけの価格になれば、郊外のパーク・アンド・ライドを利用する観光客も増えると予想され、そうなればシャトルバスも機能するだろう。一方で、1万円も課金したら観光客自体が減少する、という副作用も当然予想される。それを心配する地元の観光業者が反対するのも間違いはない。この

⁷ 鎌倉市交通計画検討委員会専門部会第12回の資料中で、ロードプライシングの超概算として、課金額を車1台に対し1000円で設定されている。

価格設定については鎌倉市交通計画検討委員会専門部会もまだ検討中であり、海外などの事例も含め最も有効な案を模索している。また課金ゲートを設置するとなれば、景観の問題も発生する。鎌倉では景観も観光資源の一部であることから、ゲートの設置により大きく景観が阻害されることがあれば悪影響が出る。質問への解答では、市はあくまでイメージ図としてゲート状のものをイラストとして使っているだけであり、景観への影響は十分考えたうえでどういったシステムにするのか決定するという事だった。

2020年の東京五輪までに導入するとなれば、その前の試験運用期間や、課金のためのゲートの設置などを考慮しいち早く動き出す必要がある。日本国内では実際に導入した例のない、ロードプライシングという一般道での課金システムだけに、とても注目を集めている。海外でのロードプライシングの例を見ても課金システムには日本の技術が多く利用されていて、日本企業の製品が使われている。そのため、日本にはすでに「ロードプライシングのための技術を持った企業」が存在するという事だ。

これまでに鎌倉で導入された渋滞解消のためのいくつかの施策は、実際には結果は出せていない。しかし、ロードプライシングが導入されるからそれらの施策は「もうやめていい」のではなく、複合的に実施することで、自動車利用者の選択肢が増え、両方の施策が生きてくるのではないか。日本全国で自家用車の保有率が上がっている今日、渋滞問題は様々なところで起きている。そんななかで鎌倉市のロードプライシングの導入という先進的な例が、良い結果をだすことを期待したい。